CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 17 avril 1986 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le Raad van State des Pays-Bas a saisi la Cour, conformément à l'article 177 du traité CEE, de la question suivante:

« Le fait qu'un ressortissant d'un État membre qui exerce, sur le territoire d'un autre État membre, une activité pouvant en soi être considérée comme une activité réelle et effective au sens de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Levin demande à bénéficier d'une aide financière prélevée sur les fonds publics de cet État membre pour compléter les revenus qu'il tire de son activité permet-il de conclure que les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas à un ressortissant dans cette situation? »

La question citée a été soulevée dans une procédure opposant M. R. H. Kempf, ressortissant de la République fédérale d'Allemagne, au secrétaire d'État néerlandais à la Justice, relativement au droit de M. Kempf de rester aux Pays-Bas au titre du droit communautaire en tant que travailleur.

En bref, les faits tels qu'ils ont été exposés dans l'ordonnance de renvoi sont les suivants. M. Kempf est entré aux Pays-Bas le 1er septembre 1981. Il a travaillé du 26 octobre 1981 au 14 juillet 1982 en tant que professeur de musique à la fondation De Sprankel, à Zwolle. Il donnait une douzaine de cours par semaine. Il semble qu'à cette époque il ait vécu avec une ressortissante néerlandaise avec laquelle soit il était marié, soit il s'était installé sous un toit commun et de laquelle il avait un enfant. Durant la période pendant laquelle il a travaillé, il a touché un salaire de 984 HFL par mois; il a également demandé à bénéficier et obtenu une allocation supplémentaire au titre de la Wet Werkloosheidsvoorziening (loi sur le secours aux chômeurs), prélevée sur des fonds publics et versée aux personnes ayant le statut de travailleur ou cherchant un emploi. M. Kempf est ensuite tombé malade et s'est trouvé dans l'incapacité de travailler. Il s'est vu verser une aide financière au titre de la Wet Werkloosheidsvoorziening ainsi qu'une forme d'assistance générale qui n'est pas réservée aux travailleurs au titre de l'Algemene Bijstandswet (loi sur l'assistance sociale). L'une et l'autre de ces prestations proviennent de fonds publics. En outre, M. Kempf bénéficiait d'une prestation au titre de la Ziektewet (loi sur l'assurance maladie), une prestation de sécurité sociale destinée à fournir une assistance financière aux travailleurs privés de revenus en raison d'une incapacité temporaire de travail par suite de maladie ou d'accident.

Le 30 novembre 1981, alors qu'il travaillait, M. Kempf a demandé à bénéficier d'une autorisation de séjour pour exercer une activité salariée. Les autorités de police locale ont rejeté la demande le 17 août 1982; une demande tendant à obtenir la révision de la décision a été rejetée par le secrétaire d'État par décision du 9 décembre 1982 et, le 10 janvier 1983, M. Kempf a formé un recours

* Traduit de l'anglais.

contre cette décision. La demande de décision à titre préjudiciel a été inscrite au registre de la Cour le 9 mai 1985.

M. Kempf et la Commission soutiennent que la question déférée à la Cour devrait être résolue par la négative; les gouvernements des Pays-Bas et du Danemark préconisent une solution affirmative.

A notre avis, la question soumise à la Cour se situe dans un cadre restreint, bien plus restreint que celui dans lequel certains arguments s'inscrivent.

Le point de départ est l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 53/81, Levin (Rec. 1982, p. 1035), dans lequel il a été considéré que les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs visent également une personne travaillant à temps partiel et tirant de son activité des revenus inférieurs au minimum garanti dans le secteur en cause, dès lors que: a) la personne exerce « une activité salariée réelle et effective, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires », et b) qu'il s'agit d'une « activité économique ».

Le point de savoir si, en l'espèce, il est satisfait à la définition posée dans l'affaire Levin est une question de fait qu'il appartient à la juridiction nationale de résoudre, même si toute précision ultérieure constitue une question de droit. En l'espèce, le Raad van State a clairement admis que l'activité salariée exercée par M. Kempf constituait une activité réelle et effective qui ne doit donc pas être considérée comme purement marginale et accessoire. Sur la base des preuves produites, le juge national pouvait à bon droit aboutir à cette conclusion. La critique fondée sur le fait que M. Kempf ne travaillait que douze heures par semaine (à supposer que douze cours correspondent à douze heures) ne nous semble pas pertinente. Il ne suffit pas de tenir compte du seul nombre d'heures de travail effectif; elles doivent être vues en liaison avec le nombre d'heures normalement effectuées dans un certain domaine d'emploi. Il est admis que M. Kempf assurait un nombre d'heures d'enseignement équivalant à presque la moitié du nombre d'heures normales assurées par un enseignant travaillant à temps plein (vingt-six heures); c'est à peu près la même proportion que dans le cas de la demanderesse dans l'affaire Levin. Un tel argument méconnaît également le temps que les enseignants doivent passer à la préparation de leurs cours.

En conséquence, la question qui se pose n'est pas celle de savoir si assurer douze cours constitue une activité réelle et effective ou une activité purement marginale et accessoire. Cette question a déjà été résolue.

La seule question est celle de savoir si la personne qui exerce une telle activité ne saurait se prévaloir des dispositions du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs parce qu'elle a demandé à bénéficier d'une aide financière à charge des fonds publics pour compléter le revenu qu'elle tire de son activité salariée (et l'a obtenue).

Dans l'affaire Levin, la Cour a déclaré qu'« aucune distinction ne peut être établie à cet égard entre les personnes qui souhaitent se contenter de leurs revenus tirés d'une telle activité et celles qui complètent ces revenus par d'autres revenus, qu'ils proviennent de biens ou du travail d'un membre de leur famille qui les accompagne ».

Il a été suggéré que, par ces termes, la Cour a voulu limiter la catégorie de travailleurs à: a) ceux qui étaient disposés à se contenter de ce qu'ils pouvaient tirer de leur activité salariée et b) ceux dont le revenu — qui, autrement, serait insuffisant — était complété par des revenus provenant de biens ou du travail d'un membre de leur famille.

Nous n'estimons pas que l'arrêt donne une définition exclusive en ce sens. La Cour s'est penchée sur les faits de l'espèce, à savoir que la demanderesse bénéficiait de revenus

provenant de biens et qu'il ne faisait aucun doute que le mari percevrait quelques revenus d'une activité salariée. La règle essentielle qu'elle a établie est qu'un travailleur à temps partiel n'est pas privé de ses droits au titre du droit communautaire en tant que travailleur du seul fait que son salaire est inférieur à la rémunération minimale garantie dans le secteur en cause. Ainsi que nous l'entendons, dès lors qu'il s'agit d'une activité économique réelle et effective, et non pas d'une activité purement marginale et accessoire, une personne ne saurait être privée de ses droits du seul fait qu'elle perçoit des sommes provenant de sources autres que de biens ou du travail d'un membre de sa famille. Dans ce contexte, il n'existe, à nos yeux, aucune distinction de principe valable entre une personne qui perçoit un revenu supplémentaire provenant de biens qui lui sont propres et une personne qui perçoit une aide volontaire d'un parent ou d'un ami, ou même d'un fonds de charité.

Doit-on faire quelque différence lorsque les sommes proviennent de fonds publics, comme c'est certainement le cas en l'espèce pour les prestations au titre de la Wet Werkloosheidsvoorziening et de l'Algemene Bijstandswet, et quelle que soit la nature des sommes perçues au titre de la Ziektewet?

Les droits conférés par l'article 48 du traité CEE font clairement partie des fondements de l'existence de la Communauté. L'article cité ne saurait être lu en un sens restrictif, même si on ne devrait admettre quiconque à en abuser. Une personne qui chercherait à aller dans un État membre autre que l'État dont elle est ressortissante pour jouir d'une forme plus élaborée de sécurité sociale grâce à un emploi fictif ou une personne dont l'activité salariée serait si insignifiante quant au temps qu'elle y consacre qu'on ne saurait considérer qu'il s'agit d'activités réelles et effectives serait l'auteur d'un tel abus. Il ne s'ensuit pas que le seul droit à une prestation de sécurité sociale ou d'assistance publique d'une personne occupant un emploi dans le cadre duquel elle peut exercer des activités salariées réelles et effectives constitue un abus. Le droit de rester dans un État membre en tant que travailleur découle de celui d'accepter un tel emploi. Le fait que, au titre du régime de sécurité sociale ou d'assistance de l'État membre en question, l'intéressé ait un droit à bénéficier d'une prestation parce qu'il ne gagne pas un revenu suffisant pour subvenir à ses besoins conformément au niveau de vie approprié de l'État en cause (ou généralement accepté dans cet État) ne fait pas obstacle au droit en cause ou ne le fait pas disparaître. A nos yeux, il ne serait en tout cas pas tolérable qu'une personne susceptible de compléter les revenus provenant du travail par des moyens privés soit qualifiée de travailleur alors qu'une personne effectuant le même travail et ayant droit à une assistance publique au titre du régime de sécurité sociale ne le serait pas. Si une personne a délibérément ou sans motif valable accepté un travail à temps partiel alors qu'elle pouvait effectuer un travail à temps plein, ce fait est susceptible d'affecter ses droits à bénéficier d'une aide à la charge des fonds publics au titre du droit national. Cela ne l'empêche pas de répondre à la qualification de travailleur.

Le droit à bénéficier d'une telle assistance financière peut soulever la question de savoir si l'intéressé exerce concrètement une activité réelle et effective lorsqu'il n'exerce que des activités très réduites. Néanmoins, il ne s'ensuit pas — comme il a été suggéré — que, du seul fait qu'une personne soit en droit de bénéficier d'une prestation au titre de la sécurité sociale, son emploi soit nécessairement « marginal et accessoire ». Dès lors qu'il est constant que les activités exercées par une personne satisfont aux critères posés dans l'affaire Levin, le droit à bénéficier d'une prestation financière au titre de l'assistance ne fait pas obstacle aux droits de l'intéressé en tant que travailleur. S'il en allait autrement, des différences pourraient se présenter d'un État membre à l'autre ayant des niveaux de revenus divergents pour bénéficier d'une assistance financière, et en particulier entre les ordres juridiques prescrivant une rémunération minimale garantie et ceux qui n'en prévoient pas.

En l'espèce, l'intéressé exerçait une activité salariée au moment où il a demandé à bénéficier d'une autorisation de séjour. C'est cette époque qui a été considérée comme moment déterminant. Eu égard à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 68/360/CEE (JO L 257, p. 13), il n'a pas été suggéré (et, selon nous, à bon droit) que, même si l'intéressé avait acquis des droits en tant que travailleur, il les a subséquemment perdus lorsqu'il est tombé malade. En l'espèce, il ne se pose pas la question de savoir si une personne bénéficiant de prestations de sécurité sociale ou d'assistance sociale avant d'occuper un emploi pour lui permettre d'en chercher un a des droits au titre de l'article 48.

Au cours de la procédure, on a évoqué les affaires 249/83, Hoeckx/Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, et 122/84, Scrivner/Centre public d'aide sociale de Chastre (arrêts du 27 mars 1985), dans lesquelles la Cour a déclaré que la garantie d'un revenu minimal constituait un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 (JO L 257, p. 2). Toutefois, selon nous, ces affaires n'apportent pas d'aide directe pour résoudre le cas d'espèce. Dans les affaires citées, les demandeurs étaient tacitement considérés comme ayant le droit de rester en Belgique au titre de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission (JO L 142, p. 24).

Nous ne considérons pas non plus que le seul fait qu'une personne exerçant une activité salariée réelle et effective a droit à une prestation de sécurité sociale ou d'assistance sociale justifie en soi qu'elle soit expulsée ou éloignée du territoire de l'État membre en question en vertu de l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE ou de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 64/221/CEE du Conseil (JO 1964, p. 850).

En conséquence, nous estimons que la question déférée à la Cour devrait être résolue comme suit:

« Le fait qu'un ressortissant d'un État membre A (qui exerce sur le territoire d'un État membre B une activité considérée comme réelle et effective de nature économique, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires) demande à bénéficier et bénéficie d'une assistance financière à la charge des fonds publics de l'État membre B pour compléter les revenus qu'il tire de son activité salariée ne signifie pas que les dispositions de droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs ne lui sont pas applicables. »

Il appartient à la juridiction nationale de statuer sur les dépens de la procédure pendante devant elle; les frais exposés par le gouvernement du Danemark et par la Commission ne peuvent donner lieu à remboursement.